

Retos de la política fiscal hacia el 2030¹

2021

Contexto

La política fiscal está relacionada a la administración de los ingresos y gastos que realiza el Estado en una economía. Los impuestos buscan generar equidad debido a que se busca que quien tiene más contribuya más, mientras que el gasto a realizarse sirve para mejorar la calidad de vida de las personas y la competitividad de las empresas. Una adecuada política fiscal, que implica un balance intertemporal entre estas dos variables y, por lo tanto, un manejo adecuado de la deuda pública, es una condición indispensable para un entorno macroeconómico saludable.

La economía peruana, a principios de la década de 1990, enfrentó una severa crisis económica caracterizada por la hiperinflación y la abrupta caída del producto como resultado de grandes desequilibrios fiscales y la ausencia de una institucionalidad que apoyara una política fiscal responsable. Así, con el fin de incrementar los ingresos fiscales en términos reales y mejorar las condiciones de crecimiento, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) dirigió un proceso de reconstrucción caracterizado por la llegada de equipos orientados a la disciplina fiscal y una mayor implementación de programas sociales.

No obstante, el incremento de los ingresos ha sido seguido por un crecimiento de los gastos, pero con una menor volatilidad debido a la presencia de gastos rígidos asociados a remuneraciones y compras de bienes y servicios. Los principales cambios cuantitativos en la composición del gasto han sido por efecto del incremento del gasto de inversión que ahora funciona como una variable contracíclica. Además, el ratio de deuda pública se ha reducido fuertemente en lo que va del siglo como resultado del crecimiento del PBI y de las operaciones de administración de pasivos que permitieron cambiar la duración de la deuda y reducir su costo.

Finalmente, es importante recalcar que estos resultados cuantitativos no hubieran sido posibles sin una institucionalidad necesaria que permitiera sostener los principios de la sostenibilidad fiscal. Entre los principales logros se encuentra la publicación de la Ley No. 27245 “Ley de prudencia y transparencia fiscal” en 1999, la creación de las reglas fiscales y del Consejo Fiscal en 2015. Este tipo de políticas creadas en esos años llevaron a que durante el año 2007 la deuda peruana obtuviera el grado de inversión.

A pesar de las crisis económicas mundiales ocurridas en los últimos 30 años, es mucho lo que se ha logrado en el ámbito fiscal gracias a la exhaustiva labor del MEF. Actualmente, el Perú posee un espacio fiscal reconocido en el campo internacional que le ha permitido tener mayor solidez en sus cuentas fiscales, acceder a recursos a tasas más competitivas

Propuesta de Política Pública / Policy brief

Presenta el aporte de los investigadores del CIUP - Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico mediante recomendaciones basadas en evidencias con el fin de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo de nuestro país. Los textos pertenecen al **proyecto Agenda Bicentenario**, en el marco de las Elecciones Generales 2021. El contenido puede ser total o parcialmente reproducido, si se cita la fuente, y no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP.

Este *policy brief* se realiza en el marco del **proyecto Agenda Bicentenario**, con el fin de incidir en la política pública y el debate nacional. “Retos de la política fiscal hacia el 2030”, fue elaborado por Carlos Casas, decano de la Facultad de Economía y Finanzas de la Universidad del Pacífico y Pablo Lavado, director de la maestría en Economía de la Universidad del Pacífico.

y, en general, obtener mayores ventajas para estar más preparados ante los retos de la actual crisis sanitaria.

Desde marzo, el gobierno ha implementado una serie de medidas restrictivas para la contención de la pandemia, incluyendo el aislamiento social obligatorio. Estas han tenido una serie de impactos negativos en los niveles de empleo e ingresos de las familias, siendo los más afectados (i) los trabajadores del sector manufacturero y/o construcción, (ii) trabajadores que no poseen seguro de salud, (iii) trabajadores con menor nivel educativo y (iv) trabajadores jóvenes. A fin de evitar una ruptura en la cadena de pagos y una caída abrupta en los niveles de producción, el gobierno peruano ha desarrollado varias medidas de apoyo a los grupos más afectados, como transferencias a familias y hogares vulnerables, subvención de pagos y programas de créditos a empresas como Reactiva Perú. Es un hecho que las cuentas fiscales van a ser sometidas a presión ahora que se aprecia que durante el período enero-abril 2020 los ingresos han caído en 14% y los gastos vienen creciendo a tasas de dos dígitos. En materia macroeconómica, el gran reto en los siguientes años será reconstruir el espacio fiscal y continuar con las reformas iniciadas, además de identificar y desarrollar los espacios de mejora para que la actividad productiva se desenvuelva de manera dinámica.

En función de lo anterior hemos seleccionado cinco áreas en donde es necesario trabajar con mayor dedicación en la presente década: (i) mejora en la recaudación, (ii) reforma del gasto, (iii) reorganización de las relaciones fiscales intergubernamentales, (iv) desarrollo de la institucionalidad en torno a la política fiscal y (v) reconstrucción del espacio fiscal pos COVID-19.

¹ Documento realizado con la asistencia de la Srta. Naomi Kuroiwa. Cualquier error persistente es responsabilidad exclusiva de los autores.

Propuestas

1. Mejora en la recaudación

Para aumentar la presión tributaria se debe trabajar en tres aspectos. El primero es sobre la lucha contra la evasión y la elusión tributaria, la cual está asociada a un elevado nivel de informalidad en el país. Las razones son variadas y, en este documento, las propuestas de solución serán planteadas para dos grandes grupos de evasores: (i) los formales que evaden impuestos y (ii) los informales propiamente dichos. Para el primer grupo, compuesto por los principales contribuyentes (PRICOS) y profesionales independientes que reciben renta de cuarta categoría, se proponen medidas como campañas de concientización de la cultura tributaria, el uso de *big data* para identificar desbalances patrimoniales, endurecimiento de sanciones y una mejora de la administración y estructura tributaria. Por otro lado, para los informales que son mayoritariamente unidades de baja productividad que no pueden asumir los costos de la formalidad es necesario establecer políticas de incremento de productividad para empresas informales y la instauración de un régimen tributario con alto grado de predictibilidad que, asimismo, sea progresivo para las micro y pequeñas empresas.

El segundo frente en el que se debe avanzar los siguientes años está vinculado a la revisión y depuración de los gastos tributarios. Debido a la heterogeneidad de las exoneraciones, se debe establecer un marco común para evaluar su pertinencia. La agenda contempla establecer una metodología sencilla y transparente para evaluar ex ante y ex post, establecer medidas de evaluación de impacto y eliminar las exoneraciones geográficas. Finalmente, el tercer frente para fortalecer los ingresos fiscales es la revisión de devoluciones tributarias. La agenda propone establecer criterios más transparentes para la inclusión de sectores en él y la eliminación del régimen de restitución arancelaria.

2. Reforma del gasto

El enfoque moderno destaca el rol del gasto, tanto en cantidad como en calidad, para el logro de objetivos de bienestar que impacten finalmente en el crecimiento a través de la mejora en los niveles de productividad de la economía. En el caso de Perú, el presupuesto de la República y la inclusión de las estrategias de Presupuesto por Resultados² son herramientas de redistribución importantes que permiten mantener la calidad del gasto. Así, en función a lo anterior creemos que la agenda en la mejora del gasto debe incluir tres puntos importantes. Primero, fomentar la transparencia como forma de combatir la corrupción. Estudios internacionales muestran que la corrupción puede oscilar entre 20% y 30% de los montos adjudicados a un proyecto de inversión. Segundo, con el fin de mejorar la calidad del gasto es necesario realizar dos tareas: un análisis de eficiencia del gasto para identificar oportunidades de mejora y planeamiento del gasto en función a las necesidades de la población. Tercero, realizar una revisión a la estrategia de Presupuesto por Resultados para replantear las metodologías de elaboración y reforzar las evaluaciones de estos.

3. Reorganización de las relaciones fiscales intergubernamentales

En este caso nos queremos referir al tema de los desbalances verticales entre los distintos niveles de gobierno y las transferencias intergubernamentales. Esto se debe a que los gobiernos regionales y locales no son capaces de generar los recursos que necesitan para poder financiar sus gastos de manera autosuficiente. La gran agenda gira en torno a tres aspectos. Primero, crear bases imponibles a nivel subnacional de tal forma que puedan reducir su dependencia y generar más ingresos. Segundo, hacer una reforma del sistema de transferencias intergubernamentales a fin de eliminar la inequidad fiscal que estas crean. Tercero, generar un programa de desarrollo de capacidades para que el gasto se realice según los criterios establecidos en las secciones precedentes.

4. Desarrollo de la institucionalidad en torno a la política fiscal

En los últimos años se han observado grandes avances en cuanto a una institucionalidad que permita sostener los principios de la sostenibilidad fiscal; sin embargo, aún faltan fortalecer algunos puntos. La agenda incluye la potenciación del rol del Consejo Fiscal como entidad consultiva que coordine y no solo emita opiniones no vinculantes, la formulación de un marco

² Su principal herramienta son los programas presupuestales.

que indique el camino a seguir en caso de emergencia, la emisión de una ley de sanciones ante el incumplimiento de las reglas fiscales a nivel nacional y subnacional, y finalmente un seguimiento más fino de la deuda que asumen los gobiernos regionales y locales.

5. Reconstrucción del espacio fiscal pos COVID-19

Debido a que el país cuenta con una posición fiscal fuerte reconocida a nivel nacional e internacional, tenemos la posibilidad de financiamiento en los mercados financieros a tasas competitivas y la garantía de efectividad máxima de los impulsos fiscales.³ En ese sentido, la gran agenda para la reconstrucción pos COVID-19 gira en torno al establecimiento de un plan de consolidación fiscal que implique reducir los gastos temporales en los cuales se ha incurrido ahora y elevar los ingresos que han caído significativamente.

En conclusión, ahora es necesario mantener el balance entre los ingresos y los gastos a una mayor escala. Para ello, se debe trabajar de manera estratégica identificando áreas donde puede haber ganancias rápidas. Los espacios de mejora identificados en el presente documento han sido a través de la reducción de la informalidad y una mejor fiscalización, así como a través de la mejora de las relaciones fiscales intergubernamentales y la potenciación del rol y la institucionalidad del Consejo Fiscal. El esfuerzo continuo debe ser la ruta de mejora y consolidación de una política fiscal responsable hacia el año 2030.

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Universidad del Pacífico - Pabellón I

Jr. Gral Sánchez Cerro 2050

Jesús María - Lima, Perú

(51)1 219-0100 Anexo 2103

ciup.up.edu.pe

³ Sin embargo, aún persiste el problema de poca eficacia y eficiencia en la implementación de políticas a nivel micro.